



La planification stratégique : vecteur ou substitute à l'intégration métropolitaine : un détour par l'Italie

Gilles Pinson, Marco Santagelo

► To cite this version:

Gilles Pinson, Marco Santagelo. La planification stratégique : vecteur ou substitute à l'intégration métropolitaine : un détour par l'Italie. Collin, Jean-Pierre; Robertson, Mélanie. Gouverner les métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents, Presses de l'Université Laval, pp.125-150, 2007. halshs-00393407

HAL Id: halshs-00393407

<https://shs.hal.science/halshs-00393407>

Submitted on 16 Feb 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PLANIFICATION STRATEGIQUE : VECTEUR OU SUBSTITUT A L'INTEGRATION METROPOLITAINE? UN DETOUR PAR L'ITALIE.

Gilles Pinson et Marco Santangelo

1. INTRODUCTION

L'Italie est sans doute celui parmi les pays industrialisés dans lequel la rationalité des planificateurs réformateurs, celle du législateur, et la conception technicienne de la raison ont été le plus humiliés. Pour reprendre les termes de Wildavsky¹, on pourrait dire que l'Italie est le pays où les espaces et les dynamiques des « interactions sociales » concrètes déterminent le sort et le contenu des politiques publiques de manière plus décisive que les institutions et les phases de cogitation. Bien entendu, les politiques territoriales et urbaines ne font pas exception. L'Italie n'a jamais manqué de lois, d'urbanistes et de planificateurs désireux de mettre en place des dispositifs institutionnels et légaux capables de gouverner, réguler et contrôler les phénomènes de transformation territoriale. La très nombreuse et influente communauté des urbanistes italiens a constamment cherché à mettre en place un dispositif serré de plans d'urbanisme visant à réguler l'usage des sols et à organiser les activités humaines dans l'espace à des échelles diverses². Le système législatif italien de régulation du droit des sols a toujours été l'un des plus exhaustif et ambitieux qui soient, comprenant des plans allant de l'échelle métropolitaine (plans régionaux et provinciaux) à l'échelle

¹. A., Wildavsky, *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis* (London, McMillan, 1980).

² E., Salzano, (dir.), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana: 1942-1992* (Roma, Editori riuniti, 1993).

municipale avec des plans de régulation de l'usage des sols (PRG - *Piani regolatori generali*), jusqu'à l'échelle de l'îlot avec des plans définissant des règles de zonage et des contraintes architecturales (*varianti di piano, piani particolareggiati, piani esecutivi*, etc.). Les efforts du législateur ont aussi porté sur la question de l'organisation du gouvernement des territoires, et tout particulièrement sur celle du gouvernement des aires métropolitaines³.

Pourtant, à chacune des initiatives de ces « experts en cogitation », les acteurs concrets ont opposé des pratiques et des stratégies déjouant les ambitions de réorganisation globale des formes urbaines et des structures institutionnelles de gouvernement des villes. Plus les réformateurs visaient à enserrer les pratiques des acteurs dans un réseau serré de contraintes légales, plus la réalité semblait échapper à leur dessein. Ce fut pendant très longtemps nettement le cas en matière d'urbanisme où plus les réformateurs tentaient de concevoir des dispositifs de contrôle de l'usage des sols précis et contraignants, plus ces dispositifs étaient frappés d'inefficacité laissant la voie libre aux stratégies des acteurs privés –et tout particulièrement les intérêts de la spéculation immobilière- et à l'opportunisme de certains acteurs politiques⁴.

Toutefois, dans les années 1990, une évolution s'est fait jour en Italie comme ailleurs en Europe vers davantage d'incrémentalisme et de pragmatisme, et ce sur les

³. B., Dente, *Governare la frammentazione : stato, regioni ed enti locali in Italia* (Bologna, Il Mulino, 1985); L., Vandelli, *Il governo locale* (Bologna, Il Mulino, 2000).

⁴. L., Mazza, «Politica amministrativa e pianificazione», *Spazio e società* 42, (1988); B., Dente, L. Bobbio, P. Fareri et M. Morisi, *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano* (Bologna, Il Mulino, 1990).

deux fronts des réformes institutionnelles métropolitaines⁵, d'une part, et des pratiques de planification et d'urbanisme, d'autre part⁶. En ce qui concerne les réformes institutionnelles, des formes de coopération intercommunale fonctionnelle sur la base de reconnaissance des interdépendances entre communes sur certains secteurs d'action publique (transport, déchets, eau, etc.) ont été progressivement privilégiées comme vecteur de coopération voire d'intégration institutionnelle au détriment des solutions plus ambitieuses de la création d'institutions métropolitaines *ad hoc*. L'idée directrice était que les maires des communes découvraient progressivement les avantages de la coopération intercommunale en la pratiquant dans certains domaines d'action spécifique et seraient, dès lors, plus enclins à accepter à terme des institutions métropolitaines plus fortes exerçant des compétences multiples. Sur le front de l'urbanisme, on a vu un nombre croissant de villes italiennes innover en matière de planification et privilégier les formules de la planification stratégique afin d'activer des processus de transformation sur leur territoire. Les planificateurs et urbanistes italiens ont commencé à considérer que si la planification stratégique était politiquement et techniquement

⁵. B., Jouve et C. Lefèvre (dir.), *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique* (Paris, Anthropos-Economica, 1999); D., Chisholm, *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems* (Berkeley, University of California Press, 1989).

⁶. P., Healey, A. Khakee, A. Motte et B. Needham (dir.), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe* (Londres, UCL, 1997); L., Mazza, *Trasformazioni del piano* (Milan, Franco Angeli, 1997); F., Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour* (La tour d'aigues, L'aube, 2001).

moins ambitieuse que l'urbanisme réglementaire classique, elle constituait néanmoins un moyen plus efficace pour les pouvoirs publics d'orienter les transformations urbaines, en permettant notamment l'implication et l'intéressement des « producteurs de la ville » à l'activité planificatrice⁷.

Dans ce chapitre, nous souhaiterions interroger le lien qui peut exister entre le recours à des formes de planification stratégique, d'une part, et l'institutionnalisation de la coopération métropolitaine, d'autre part. A d'autres occasions et à partir du cas français⁸, nous avons défendu l'idée selon laquelle il était difficile de comprendre les cas dans lesquels une dynamique d'intégration métropolitaine s'est mise en branle sans

⁷. F., Curti et M. C. Gibelli (dir.), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano* (Firenze, Alinea, 1996); A., Balducci, « Le nuove politiche della governance urbana », *Territorio* 13 (2000); T., Pugliese et A. Spaziantè (dir.), *Pianificazione strategica per la città: Riflessioni dalle pratiche*, *Scienze Regionali* 35 (Milan, Franco Angeli-Associazione Italiana delle Scienze Regionali, 2003).

⁸. G., Pinson, « Échelles fonctionnelles et politiques. Projets urbains et construction des agglomérations », *Les Annales de la Recherche Urbaine* 82 (1999) : 130-139; G., Pinson, « Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e 'cul-de-sac' democratico », in *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Francesca Gelli (dir.) (Franco Angeli, 2005a: 137-157); G., Pinson, « 'Un fleuve pour lien.' Nantes and Pays de la Loire regional governance: problem and project driven cooperation in the French context », in *Urban-regional cooperation in the European Union: practices and prospects*, F. Hendriks, V. van Stipdonk et P. Tops (dir.) (London, Frank Cass, 2005b: 119-141).

prendre en compte l'héritage de réflexions prospectives et d'expériences de planification qui ont généralement eu pour effet de créer un terreau cognitif favorable à l'institutionnalisation de la coopération métropolitaine. Nous avançons l'idée que la planification stratégique et les formes apparentées de planification ou de prospective territoriale constituaient des vecteurs efficaces d'intégration métropolitaine. Dans le cas italien, et notamment dans le cas de Turin sur lequel nous nous attarderons plus spécifiquement, ce lien est loin d'être aussi évident. Ce cas nous amène à nous demander si la planification stratégique et les réflexions prospectives ne sont pas plutôt un substitut à des formes plus poussées et plus institutionnalisées de coopération métropolitaine.

Dans ce chapitre, nous présenterons dans un premier temps le contexte historique et législatif de la planification et du gouvernement métropolitain en Italie. Nous insisterons tout particulièrement sur deux aspects : d'abord, nous examinerons le système législatif et son évolution récente ; ensuite, nous nous pencherons sur les tentatives du gouvernement central pour imposer une échelle métropolitaine de gouvernement et sur l'échec de ces tentatives. Dans un second temps, nous nous intéresserons plus particulièrement au cas turinois. Nous tenterons de montrer comment le processus de planification stratégique baptisé *Torino Internazionale* a été conçu comme un moyen de restaurer un contrôle public des transformations urbaines et de préparer la construction d'institutions métropolitaines. Nous insisterons sur les limites de cette approche de l'intégration métropolitaine.

2. L'impasse rationnelle-synoptique : Echech de l'urbanisme de contrainte et des formes institutionnalisées de gouvernement des territoires métropolitains.

2.1 L'échec de la planification italienne « en cascade »

2.1.1. La donne politique urbaine italienne

En Italie, les milieux professionnels de l'urbanisme et le secteur d'action publique de l'urbanisme se sont structurés dans la période de l'après-guerre autour de l'enjeu du contrôle de la spéculation foncière. En l'absence d'un Etat fort capable soit d'imposer des règlements d'urbanisme et d'usage des sols comme dans le cas britannique, soit de prendre en charge la construction des infrastructures urbaines et l'effort en matière de construction de logement de masse comme en France ; en l'absence également de gouvernements locaux capables (et/ou désireux) de pallier l'impuissance de l'Etat, le secteur privé (propriétaires, promoteurs, entreprises de travaux publics, spéculateurs, réseaux mafieux, etc.) a tendu peu à peu à combler le vide et à prendre à sa charge la croissance urbaine de l'après guerre. A la faiblesse de l'Etat italien s'ajoutent d'autres éléments qui ont rendu particulièrement saillant l'enjeu de la maîtrise de l'initiative privée, de la spéculation immobilière, voire de la construction illégale : un secteur du bâtiment et des travaux publics pléthorique caractéristique des économies méditerranéennes ; le développement extrêmement poussé en Italie de la petite propriété individuelle (70% des ménages italiens sont propriétaires de leur logement). On peut ainsi avancer que le principal acteur des politiques urbaines dans l'Italie de l'après-guerre est ce que les Italiens appellent le *blocco edilizio*, coalition de fait composée des intérêts des secteurs de la construction et de ceux de la petite propriété foncière, que sont venus peu à peu renforcer les intérêts des grandes sociétés

de la finance et de l'industrie⁹. Dans bien des villes italiennes, les intérêts de la spéculation immobilière et de la construction bénéficient d'une appréciable marge de manœuvre du fait à la fois de liens de collusion qu'ils entretiennent parfois avec les acteurs politiques et administratifs locaux mais aussi du simple fait qu'ils sont les seuls acteurs capables de satisfaire la demande de logements quitte à enfreindre les règles contenues dans les plans d'urbanisme –lorsque ces derniers existent. Cette coalition de fait, qui s'est renforcée tout au long de la période de l'après-guerre, est pendant très longtemps parvenue à mettre en échec les efforts de planification publique en recourant massivement aux dérogations, en profitant largement des retards pris dans l'élaboration et l'approbation des plans municipaux et en faisant valoir sa capacité à se substituer à une initiative publique défaillante en matière de construction.

Par ailleurs, à cette puissance des intérêts privés et cette faiblesse de l'Etat, s'est pendant longtemps ajoutée une faiblesse du pouvoir politique local face aux administrations publiques. L'Italie est souvent présentée comme un pays où les partis politiques sont omniprésents. On a même souvent parlé de « partitocratie » à propos du régime politique italien issu de la Constitution de 1948¹⁰. Pourtant, paradoxalement, l'omniprésence des régulations politiques dans la vie sociale italienne n'a jamais impliqué le développement d'une forte capacité d'action au niveau, notamment, des administrations municipales. La fragmentation du système partisan a souvent débouché

⁹. F. Ferraresi et A. Tosi, «Crisi della città e politica urbana», in *La crisi italiana*, L. Graciano et S. Tarrow (dir.) (Torino, Einaudi, 1979: 559-605).

¹⁰. M. Calise, *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà* (Torino, Einaudi, 1994).

sur des jeux d'alliance et des jeux de coalition pour constituer des gouvernements municipaux. Ces jeux avaient non seulement pour effet de saper le leadership des maires, réduits au statut de *primus inter pares*, mais aussi de saper l'autorité du pouvoir politique sur les administrations municipales. En effet, au sein des coalitions municipales, les partis avaient pour habitude de pratiquer la *lotizzazione*, à savoir la répartition entre partis politiques des charges d'adjoint. Cette répartition des charges avait pour effet de brouiller les stratégies politiques des municipalités. En l'absence de stratégies claires, les administrations sectorielles ont pu peu à peu s'affranchir de tout contrôle politique. Cette sectorisation extrême est une des explications des difficultés des municipalités à mener des politiques urbaines cohérentes.

2.1.2. La tradition réformiste en urbanisme et son échec

C'est partiellement en réaction à cette situation d'absence de capacité politique municipale, à cette difficulté des gouvernements municipaux à maîtriser le développement urbain, que la communauté des urbanistes italiens s'est construite. En effet, pendant longtemps, cette profession a été dominée par ce qu'on a appelé les « réformistes », autrement dit des urbanistes, universitaires ou praticiens, soucieux de mettre sur pied des dispositifs de contrôle public strict de l'urbanisation. Giovanni Astengo, urbaniste proche du Parti communiste italien, principal parti de gauche dans la période de l'après-guerre, était la figure centrale de ce courant.

L'une des pistes de réforme suivie par ce courant tout au long des années qui ont suivi la guerre a été de renforcer les outils de l'urbanisme réglementaire. La difficulté des pouvoirs publics à contrôler les formes de l'urbanisation n'était pas interprétée comme la résultante de l'absence de politiques actives (en matière de logement ou de

transport, par exemple) mais comme le produit des failles du système juridique de contrôle de l'urbanisation. Les propositions faites par ce courant urbanistique visaient donc à renforcer les contraintes réglementaires pesant sur les acteurs privés de la production de la ville.

Ces propositions qui, pour partie, ont été intégrées dans les procédures urbanistiques italiennes n'ont cependant pas eu l'effet escompté. Au fil des ans, le système italien des plans d'urbanisme est devenu un mille-feuilles de documents réglementaires allant de l'échelle du quartier à celle de la province, liés entre eux par des rapports de conformité, chacun d'eux devant faire l'objet d'une approbation par les différents niveaux de collectivités territoriales (communes, provinces et régions) et les administrations centrales. Plutôt que d'entraver l'action des acteurs privés, cette stratégie a plutôt eu pour résultat d'alourdir le travail d'élaboration des plans d'urbanisme et de rendre ingérable le dispositif de validation politique. Les plans étaient trop nombreux et trop longs à élaborer et à valider. En l'absence de plan en vigueur et face à la pression des besoins en matière de logement et d'équipement, les municipalités ont été souvent contraintes d'accorder des dérogations. L'approche privilégiée par les « réformistes » eut ainsi de dramatiques effets pervers : le développement urbain se poursuivait, parfois de manière tout à fait anarchique, en l'absence de plan en vigueur.

2.1.3. Les années 1980 : opportunisme politique et urbanisme de grands projets

La décennie 1980 constitue une décennie charnière pour les politiques urbaines et la planification urbaine en Italie. Les désillusions générées par l'approche réformiste en matière de planification urbaine jettent de nombreux acteurs politiques et urbanistes dans les bras d'une approche purement opportuniste de la planification. Le plan est un

luxes dont les villes italiennes, confrontées à l'approche de l'ouverture du marché unique européen en 1993, à l'apparition de friches urbaines gigantesques, ne peuvent plus supporter le coût. L'époque est aussi celle du *Craxisme* triomphant, du nom du Premier ministre membre du Parti socialiste italien, une approche de la gestion politique marquée par le cynisme, l'oubli des valeurs idéologiques et morales et l'arrangement systématique avec la loi et les principes qui conduira une bonne partie de la classe politique italienne devant les tribunaux dans le cadre de l'opération « Mains propres »¹¹.

On assiste alors à un processus général de dérégulation urbaine soutenu, dans la plupart des grandes villes et régions, par le pouvoir politique qui

ouvre au marché spéculatif les terrains de propriété domaniale et ferroviaire, s'adapte aux stratégies et comportements du capital financier, mais aussi s'abstient de renforcer le système législatif affaibli par la 'dérégulation' de la législation réformatrice [...] et approuve, surtout au niveau régional, une nouvelle instrumentation urbanistique qui soustrait en fait les aires de transformation à la logique des plans¹².

S'affirme alors un urbanisme du cas par cas, du « projet par projet » qui soustrait les interventions ponctuelles à l'encadrement du plan¹³. Le plus souvent, ces projets

¹¹. «*Tangenti*» signifie pots de vin, malversations politiques en Italie.

¹². Notre traduction. F. Oliva, «Le città e i piani», in *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana 1942-1992*, E. Salzano (dir.) (Roma, Editori Riuniti, 1993: 199).

¹³. Dente *et al.*, *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze* (Bologna, Il Mulino, 1985).

urbains menés en marge du plan d'urbanisme réglementaire, dans le cadre de dispositifs réglementaires *ad hoc* (document directeur, plan programme, projet, etc.) font la part belle aux intérêts industriels et financiers : c'est le cas du projet *Lingotto* à Turin, du projet *Pirelli-Bicocca* à Milan ou du complexe du groupe IRI à *Campi* et *Cornigliano* à Gènes.

Cette véritable crise de l'urbanisme de plan a néanmoins le mérite de mettre le doigt sur un problème structurel du dispositif urbanistique italien, à savoir sa tendance à tout investir dans l'acte planificateur –dans la phase de « cogitation » pour reprendre le terme de Wildavsky-, à faire du plan le seul outil de contrôle public de l'urbanisation, et de soulever le problème de l'articulation entre plan d'urbanisme et urbanisme opérationnel, entre le plan d'ensemble et le projet, entre l'action publique et les initiatives privées. De nouvelles interrogations surgissent alors sur les manières de mettre en place un contrôle public de l'évolution de la ville tout en intégrant les projets privés qui constituent l'essentiel de la matière première de la fabrique de la ville. Comment élaborer des plans qui ne soient trop rapidement dépassés par l'évolution concrète du tissu urbain ?

2.1.4. Les années 1990 : Révolution dans les formes de gouvernement municipal et les pratiques de planification

Au début des années 1990, deux types d'évolution changèrent radicalement les conceptions et les pratiques de la planification et de l'urbanisme : le premier est relatif aux transformations des formes de gouvernement municipal et l'avènement du principe d'élection directe des maires libérant ces derniers des jeux d'alliances entre partis

politiques¹⁴; le second a trait à l'exceptionnelle influence qu'eurent les programmes urbains de l'Union Européenne dans la redéfinition des pratiques de la planification et de l'urbanisme en Italie¹⁵.

L'élection directe des maires des plus grandes communes a provoqué, comme nous le verrons dans le cas de Turin, un changement radical des rapports de pouvoir entre les institutions du gouvernement municipal en Italie. Conjugué à la crise profonde dans laquelle le scandale *Tangentopoli* avait jeté les partis, le principe de l'élection directe faisait du maire la figure dominante du gouvernement municipal. Issus pour la plupart des rangs des « sociétés civiles » urbaines, les nouveaux maires directement élus bénéficiaient d'un surcroît de légitimité dont on espérait qu'il permettrait une action publique urbaine plus efficace, notamment en matière de planification et d'urbanisme. Les maires étaient particulièrement attendus sur certains enjeux tels que la régénération des quartiers en difficulté ou encore le traitement des friches industrielles, proies de l'appétit des grands groupes de construction.

¹⁴. G. Baldini et G. Legnante, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali* (Bologna, Il Mulino, 2000).

¹⁵. F. Governa et S. Saccomani, «From Urban Renewal to Local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries», *Planning Theory and Practice* 5 (3) (2004): 328-348; F. Governa et C. Salone, «Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies», *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (4) (2004): 796-818.

Les programmes européens, d'autre part, ont offert l'opportunité aux praticiens des politiques urbaines de renouveler leurs outils d'intervention. Les programmes de régénération à destination des quartiers en difficulté, en particulier, se sont avérés d'utiles moyens de développer dans les administrations municipales une préoccupation pour ces problématiques et surtout des outils d'intervention et des structures de coordination entre services. L'« approche intégrée » prônée par les programmes européens a permis d'importer des pratiques de coopération inter-sectorielle et inter-institutionnelle jusque-là inexistantes. Au-delà, l'injonction européenne au partenariat a même débouché sur la mise en place de processus de contractualisation des politiques publiques associant l'ensemble des paliers de collectivités à différentes échelles (*conferenze di servizi, accordi quadro*, etc.).

A la fin des années 1990, un certain « retour » des partis politiques et de certaines formes de *lottizzazione* ont sensiblement limité la marge de manœuvre des maires. Au niveau national, le retour au pouvoir de Silvio Berlusconi en 2001 à la tête d'un gouvernement de centre-droit plus favorable aux régions et aux provinces, a ralenti le processus de montée en puissance des gouvernements urbains sans toutefois rogner sur les nouvelles compétences développées par les villes. Au total, les années 1990 ont fait figure de période de renaissance du gouvernement urbain et des politiques urbaines. Cette renaissance s'est aussi traduite par la recherche de nouvelles solutions pour le gouvernement des dynamiques métropolitaines.

2.2 L'impossible gouvernement métropolitain

2.2.1. La coopération métropolitaine au risque des luttes institutionnelles

L'Italie est dotée d'un modèle d'administration territoriale de type napoléonien (relation centre-périphérique hiérarchique et inégalitaire, logique de contrôle juridique, uniformité, faible autonomie fiscale des différents niveaux de collectivité locale, etc.) caractérisée par la présence de trois tiers de gouvernement : la commune, la province et la région¹⁶. La commune est historiquement l'échelle la plus ancienne et la plus légitime ; la province est la plus faible du point de vue des compétences légales et des ressources ; la région a eu, pour sa part, tendance à se renforcer au cours des dernières décennies et est notamment dotée d'un pouvoir législatif.

L'Italie compte 8000 communes, soit 4,5 fois moins que la France pour un territoire presque trois fois moins grand. La taille moyenne des communes italiennes est donc légèrement supérieure à celle des communes françaises. Par ailleurs, les grandes communes urbaines ont des territoires sensiblement plus grands que leurs homologues françaises. Ces éléments ont fait que la question de la coopération à l'échelle métropolitaine s'est posée avec moins d'acuité en Italie. L'autre particularité de l'Italie, c'est l'existence des provinces, équivalents des départements français mais avec un poids politique bien moindre. Ces provinces, au nombre de 109, exercent leur autorité sur des territoires beaucoup plus restreints que leurs homologues français, ce qui veut dire que, dans les provinces très urbaines, le périmètre de la province correspond aux aires

¹⁶. L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee* (Roma, Laterza, 2002).

L. Bobbio, «Italy : after the storm», in *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, B. Denters et L. E. Rose (dir.) (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005).

d'influence de la ville chef-lieu (*capoluogo*). Les provinces sont par conséquent souvent considérées comme l'échelle institutionnelle la plus adéquate pour prendre en charge les enjeux métropolitains¹⁷.

Pendant très longtemps, la question de la coopération intercommunale ou métropolitaine n'a pu accéder à l'agenda du fait du poids des rivalités inter-institutionnelles opposant ces trois tiers de gouvernement. La loi sur l'urbanisme de 1942 avait accordé aux communes la compétence d'élaborer des plans supra-communaux en concertation avec l'Etat central et les provinces. Par la suite, la politique de régionalisation lancée dans les années 1970 a transféré aux régions le pouvoir de réorganiser le système de gouvernement local et de planification territoriale. Cependant, la régionalisation italienne est pendant longtemps restée une régionalisation en trompe-l'œil¹⁸, les régions disposant officiellement d'une capacité à légiférer mais étant privées en réalité des ressources politiques, financières et d'expertise pour honorer cette compétence. La conjugaison de cette absence de capacité institutionnelle du côté des régions et de forte résistance des communes et des provinces face aux ambitions des régions a cependant laissé en suspens la question de la structuration de formes

¹⁷. Les provinces italiennes exercent des compétences en matière de protection et de valorisation de l'environnement, éducation secondaire et de formation professionnelle, de traitement des déchets, les infrastructures routières, les politiques culturelles et le tourisme.

¹⁸. A. Bagnasco, «Italie: une régionalisation en trompe-l'œil», in *Les paradoxes des régions en Europe*, P. Le Galès et C. Lequesne (dir.) (Paris, La Découverte-Syros, 1997).

institutionnalisées de coopération métropolitaine¹⁹. Jusqu'au début des années 1990, les seules initiatives qui purent aboutir en la matière furent des coopérations sectorielles et fonctionnelles permettant la gestion en commun de certains services urbains dans le cadre de syndicats de communes à vocation unique, les *consorzi*. Une autre initiative, réservée aux aires montagneuses, les *comunità montane*, était jusqu'au début des années 1990 le seul exemple de structure de coopération intercommunale à vocation multiple, gouvernée par des conseillers élus et se substituant aux communes sur des compétences bien délimitées²⁰.

2.2.2. L'échec de la loi 142/1990

Au début des années 1990, au moment même où le système politique italien est ébranlé par les opérations *Mani pulite* et où l'heure semble être propice à des changements institutionnels drastiques, une initiative vint relancer le débat sur la coopération métropolitaine. La loi 142 de 1990 prévoyait la création dans les neuf plus grandes villes italiennes (Turin, Milan, Venise, Gènes, Florence, Bologne, Rome, Naples, Bari et Cagliari) d'une *città metropolitana*. Selon les termes de la loi 142, le périmètre de la cité métropolitaine était défini par la région et il pouvait très bien

¹⁹. E. Gualini, «The Milan Urban Region and Local Cooperation: Framing Local Governance by Innovating Policies», in *Getting it together. Innovative forms of cooperation between local and regional authorities*, V. van Stipdonk, F Hendriks et P. Tops (dir.) (London, Frank Cass, 2004).

²⁰. E. Rotelli, «Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta», in *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, G. Martinotti (dir.) (Bologna, Il Mulino, 1999: 299-327).

correspondre à l'échelle de la province, ce qui impliquait la transformation de la province en une entité cumulant les compétences de la province et les compétences les plus stratégiques des communes (urbanisme, développement économique, réseaux et infrastructures, environnement, etc.). Les régions avaient aussi la possibilité de définir des périmètres de cités métropolitaines à une échelle infra-provinciale, ce qui impliquait la création de nouvelles provinces autour de la Cité métropolitaine. La loi prévoyait aussi la création de « circonscriptions communales » à qui étaient dévolues les compétences de proximité.

La loi n'a eu, en réalité, quasiment aucun effet. Les intérêts conjugués des régions -en voie de consolidation institutionnelle au cours des années 1990 et très peu désireuses de voir émerger de nouvelles institutions potentiellement puissantes et concurrentes en lieu et place des faibles provinces-, des provinces elles-mêmes –peu sûres de sortir revalorisées de l'opération- et des communes –craignant de perdre toute marge de manœuvre et d'être réduites à des entités cantonnées dans les fonctions d'état civil- ont eu raison de la réforme. Encore une fois, une loi extrêmement ambitieuse a raté sa cible du fait, justement, d'ambitions démesurées mais aussi de l'absence d'incitations financières et fiscales. Enfin, le système d'approbations institutionnelles croisées nécessaires à la constitution d'une cité métropolitaine a fait craindre aux acteurs locaux les vetos croisés et ont découragé les velléités de réforme.

En 2000, une nouvelle loi vise à relancer le processus d'intégration métropolitaine, mais sans plus de succès. La loi 267/2000 accorde à la Région le privilège de délimiter les territoires des cités métropolitaines, une fois saisie par les communes désirant s'associer. Là où le législateur semble définitivement se tirer une

balle dans le pied, c'est qu'il prévoit que dans chaque commune concernée, un référendum sur l'adhésion à la cité métropolitaine sera organisé dans les 180 jours suivant la décision régionale, avec le risque de se retrouver avec des territoires métropolitains en « tâches de léopard ». Les compétences de la Cité Métropolitaine couvrent encore l'essentiel des compétences urbaines : planification territoriale, transports et infrastructures, environnement, eau, déchets, grandes infrastructures commerciales, culture.

On le voit, les ambitions du législateur italien se heurtent systématiquement à la dureté des intérêts institutionnels tels qu'ils s'organisent localement. On arrive ainsi dans le domaine de la planification urbaine comme dans celui de la coopération métropolitaine à des situations dans lesquelles le déblocage des situations ne semble pas pouvoir venir des réformes institutionnelles telles que conçues au centre mais d'initiatives locales imaginées en fonction de configurations particulières. Nous allons voir dans la deuxième partie, à partir du cas de Turin, comment s'inventent des solutions locales pour sortir de situations de blocage. Nous allons notamment essayer de voir comment la transformation des démarches de planification a permis, ou non, d'activer un processus d'intégration métropolitaine.

3. La voie turinoise : Planification stratégique et coopération fonctionnelle

3.1 La planification stratégique ou le renouveau de la planification

Sans qu'une réelle modification du dispositif législatif à l'échelle nationale ou régionale ait lieu, de nouvelles manières de pratiquer le plan d'urbanisme²¹ vont apparaître dans certaines villes comme Florence, Bologne ou Turin²². Ces plans ont en commun d'abandonner un fétichisme de la codification juridique caractéristique de l'urbanisme réformiste italien²³ et de privilégier des modes plus directs, moins abstraits - et peut-être aussi moins ambitieux - d'expression de la volonté politique. Ils désignent des lieux privilégiés de transformation à l'échelle desquels l'autorité planificatrice définit un certain nombre de règles souples et négociables par l'intermédiaire de représentations facilement accessibles : axonométries, projets dessinés, principes politiques directeurs affirmés par les élus dans des projets préliminaires aux PRG, etc.

²¹. Ces plans ont été baptisés « plans de la troisième génération » par Giuseppe Campos Venuti in *La terza generazione urbanistica* (Milano, Franco Angeli, 1987). La première génération de plans, de la reconstruction au début des années 1960, s'attache essentiellement à gérer l'expansion urbaine et la construction des périphéries. La deuxième génération qui correspond aux décennies 1960 et 1970, en réponse notamment aux mouvements urbains, vise à doter les villes et leurs périphéries des équipements et services négligés par les plans de la première génération. Les plans de troisième génération reviennent paradoxalement aux origines de la planification urbaine du XIX^e siècle. Ils rompent avec une vision fonctionnaliste de la ville présente dans les deux générations précédentes où la ville est appréhendée comme une surface plane support des réseaux techniques et des infrastructures. Ici, les caractéristiques architecturales, morphologiques et paysagères de la ville existante sont valorisées par le plan. Du coup, les modes de représentation du projet changent : le caractère abstrait, codifié, réglementaire des modes d'expression des plans des précédentes générations cède le pas à des représentations plus hétérogènes recourant aux images familières, aux dessins. Les plans de troisième génération se présentent ainsi sous la forme de « programmes d'intentions politiques », de « projet préliminaire au plan », voire d'« albums de projet ». Cf. aussi Secchi, B., « Una nuova forma di piano », in *Un progetto per l'urbanistica* (Torino, Einaudi, 1989).

²². Dans le contexte des années 1980 et du début des années 1990 marquées, on l'a dit, par une désaffection générale vis-à-vis du plan d'urbanisme, seules ces trois grandes villes se lancent dans la mise à jour de leur PRG. A Turin, on fait appel au cabinet de Vittorio Gregotti, urbaniste-architecte théoricien des plans de troisième génération, pour mener à bien cette révision.

²³. « Ceci correspond à l'abandon du programme de recherche qui avait caractérisé les expériences de la planification des générations précédentes qui utilisaient un langage abstrait et neutre, garant de l'universalité et donc de l'éthique des propositions. En outre, l'usage des textes normatifs plutôt que les représentations sous forme d'images étaient privilégié. L'espace devenant homogène, isotrope, pouvait être représenté dans ses dimensions plus abstraites à travers un langage hautement symbolique », in *Planification et projet urbain en Italie, op. cit.*, p. 22.

3.1.1. Turin ou la difficulté à planifier dans une « one company town »

La ville de Turin constitue un cas limite de la difficulté souvent éprouvée par les autorités urbaines en Italie à faire valoir les prérogatives de puissance publique en matière d'urbanisme. Turin est, en effet, la ville qui a vu naître le plus grand groupe industriel italien, la FIAT, et constitue un des rares cas en Europe de *one company town*²⁴. La firme a pendant longtemps exercé une influence très forte sur les choix urbanistiques faits dans la ville, rendant difficile pour la municipalité d'imposer d'autres choix²⁵. L'étroitesse de la marge de manœuvre dont disposaient les institutions municipales s'est notamment traduite par les difficultés extrêmes rencontrées pour élaborer et faire accepter le plan régulateur général, principal instrument de régulation de l'usage des sols prévu par la loi de 1942. Le premier *Piano Regolatore Generale*, dont l'élaboration commence en 1946, n'est adopté en conseil municipal qu'en 1956 et approuvé par le Ministère des Travaux Publics en 1959²⁶. Ce plan donnait une claire priorité à la construction d'infrastructures lourdes, notamment routières, du fait notamment des pressions exercées par FIAT et les membres du conseil municipal relayant son influence au sein des instances municipales. En revanche, la construction d'équipements collectifs était clairement marginalisée²⁷. Rapidement obsolète du fait

²⁴. B. Babando, *Con gli occhi del naufrago. Torino, declino e trasformazione di une « one company town »* (Milano, Franco Angeli, 1997).

²⁵. F. Indovina, «La Fiat e la città», *Archivio di studi urbani e regionali* 29 (1987).

²⁶. Ce PRG, comme beaucoup d'autres à l'époque, donne la priorité aux infrastructures lourdes, notamment routières, seules de timides tentatives sont faites pour réserver des espaces aux services sociaux, cf. Corsico, F., Peano, A., *Torino : metropoli in transizione* (Torino, CELID, 1991).

²⁷. F. Corsico et A. Peano, *Torino: metropoli in transizione* (Torino, CELID, 1991).

des temps extrêmement longs d'élaboration, ce plan restera en vigueur jusqu'en 1995 et l'approbation d'un nouveau PRG, malgré les tentatives successives de révision.

Face à cette omniprésence d'un grand opérateur économique, les stratégies des différentes majorités qui se sont succédées à la mairie ont varié, mais ont toujours échoué à contrecarrer l'influence de FIAT. Dans les années 1970, des municipalités dominées par les communistes essaient de faire du plan un moyen de contrer la mainmise de la FIAT sur le territoire. Elles ne parviendront cependant jamais à faire approuver un plan. Dans les années 1980, période du « craxisme », leur succèdent des majorités dominées par les socialistes qui, eux, prennent acte de l'inefficacité du plan comme outil de maîtrise publique et mènent une politique urbaine sur la base de projets isolés. Dans une ville mitée par les friches industrielles²⁸ et dans un contexte idéologique favorable aux régulations marchandes, le projet est vu comme la panacée permettant de « solliciter les transformations désirées, d'indiquer les perspectives de changement et de contractualisation, d'exprimer des options fortes pour l'utilisation des lieux stratégiques de la ville »²⁹. Les promesses non tenues de la planification publique expliquent en grande partie la ferveur nouvelle dont bénéficie « l'urbanisme par projets »³⁰. Mais cette approche d'un « urbanisme par projets », présentée comme plus pragmatique que l'approche par le plan, était surtout le reflet de l'opportunisme politique caractérisant la période. De grands projets sortirent de terre mais sans être intégrés dans une vision d'ensemble. Ces opérations furent aussi l'occasion de

²⁸ . La crise de désindustrialisation que connaît Turin génère un nombre impressionnant de friches industrielles : près de deux millions de m² sur la seule commune de Turin, dont plus de la moitié appartiennent au groupe FIAT, cf. Corsico, F., Peano, A., *Torino : metropoli in transizione*, op. cit.

²⁹ Notre traduction. R. Gambino, «Progetti di città e politiche urbanistiche», *Sisifo* 25 (1993) : 4. Du même auteur, cf. «Vuoti urbani e nuove tecnologie», in *Spazio e Società*, «Torino» 42 (1988).

³⁰ . B. Dente et al., *Metropoli per progetti*, op. cit.

malversations qui déclenchèrent à Turin les enquêtes judiciaires sur la corruption des élus et bureaucrates municipaux.

Ces deux phases des politiques d'urbanisme reflètent la position délicate de l'institution municipale à Turin, tiraillée entre stratégies d'affrontement et attitudes d'accommodement vis-à-vis des intérêts privés.

3.1.2. Sortir de l'impuissance politique par la planification stratégique

A partir de 1993, on assiste à un renouvellement de stratégie de la municipalité. Au début des années 1990, la classe politique locale est décimée par les retombées locales des enquêtes « Mains propres ». La voie est libre pour une nouvelle classe politique, issue pour l'essentiel des milieux universitaires et économiques. Cette nouvelle classe politique est incarnée par Valentino Castellani, professeur au *Politecnico*, l'école d'ingénieurs de Turin, peu connu du grand public, qui est élu maire en 1993 sur la base du nouveau système électoral. L'équipe municipale qu'il constitue se fixe pour objectif de faire sortir la ville de l'opposition stérile entre pouvoir municipal et grand pouvoir économique. Le diagnostic qu'elle établit est que Turin souffre d'une structure des rapports socio-politiques héritée de la période fordiste et qui est marquée par l'absence de communications entre différentes élites locales et la rareté des dispositions à coopérer dans la société locale. Par ailleurs, dans une ville dont le centre de gravité économique mais aussi politique et social a pendant longtemps été les usines FIAT, et où les principaux protagonistes des conflits politiques furent les syndicats ouvriers et le management du constructeur, les institutions politiques municipales n'ont jamais été conçues comme des lieux de régulation centraux des conflits, des lieux de construction de compromis et de projets politiques communs. Cette situation a donc eu

pour effet d'affaiblir voire de marginaliser les institutions municipales dans les processus politiques³¹. En outre, en tant que ville fordiste, Turin se distingue également par son isolement par rapport à son environnement. La ville s'est habituée à fonctionner en vase clos, à l'image d'une bureaucratie cherchant à limiter les influences extérieures ; elle est incapable de parler au monde, de communiquer vers l'extérieur, ce qui risque de lui être préjudiciable dans l'ère de compétition territoriale croissante qui s'ouvre en Europe.

Face à cette situation, la décision est alors prise par l'équipe municipale dirigée par Castellani de lancer l'élaboration d'un plan stratégique³². Ce plan, *Torino Internazionale* dont l'élaboration débute en 1998, a deux objectifs principaux. D'abord, il s'agit de retisser des liens de communication et de coopération entre les différentes élites et les différents groupes sociaux composant la ville et de développer parmi eux une propension à coopérer. L'objectif est de dépasser une culture politique du conflit frontal et de générer des dispositions collectives à projeter l'avenir de la ville. Le deuxième objectif consiste à internationaliser la ville, à la doter d'une visibilité à l'extérieur mais aussi à y développer les fonctions internationales.

Très clairement, les aspects réglementaires et opérationnels de ce plan sont secondaires. La priorité de la municipalité Castellani ne se situe pas de ce côté là. Une

³¹. A. Bagnasco, *Torino: un profilo sociologico* (Torino, G. Einaudi, 1986); A. Bagnasco (dir.), *La città dopo Ford: il caso Torino* (Torino, Bollati Boringhieri, 1990).

³² G. Pinson, «Political Government and Governance. Strategic Planning and the Reshaping of a Political Capacity in Turin», *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (3) (2002): 477-493.

de ses premières décisions est d'ailleurs de voter le projet de PRG préparé par la municipalité précédente en le modifiant à la marge, notamment en révisant à la baisse les densités prévues pour les nouvelles urbanisations et en renforçant certaines contraintes réglementaires pour les nouvelles constructions. La priorité pour Castellani est de doter la ville d'un projet d'ensemble, d'une vision. Une fois armées d'un projet, les élites locales auront toujours l'occasion de revenir sur le plan régulateur. L'idée de la majorité est que le problème central de la ville est l'absence de projet, d'un consensus citoyen et d'une scène politique et sociale pour l'élaborer.

3.2 Les effets ambigus du plan stratégique

3.2.1. Construction de dispositifs de gouvernance et réhabilitation de la direction politique

Lancée en 1998 après la réélection de Valentino Castellani, l'élaboration du plan stratégique *Torino Internazionale* aboutit en 2000. Une deuxième version, *Torino Internazionale 2*, a même été élaborée et approuvée en 2006. Globalement, le contenu du premier plan n'est pas son aspect le plus intéressant. Ses promoteurs reconnaissent eux-mêmes que l'essentiel n'est pas dans les 6 lignes stratégiques et les 84 actions qu'il contient. En réalité, le processus a compté davantage que le résultat lui-même.

L'un des principaux résultats du processus d'élaboration du plan stratégique est la création et la pérennisation de ce qui s'apparente à une scène de discussion et de négociation néo-corporatiste sur laquelle les représentants des milieux économiques, des syndicats ouvriers, des organisations de la société civile locale, de la communauté universitaire et des autorités locales ont pris l'habitude de se réunir et de discuter des enjeux politiques urbains. Des liens sociaux entre divers groupes élitaires qui

n'existaient pas jusqu'alors se sont créés. Les stratégies d'*exit* vis-à-vis de l'espace local qui constituaient jusqu'alors la règle dans les comportements des acteurs locaux, et plus particulièrement des acteurs économiques, ont pu être dépassées. Le processus de planification stratégique a également permis d'accompagner et de conforter le processus de pluralisation à l'œuvre au sein des dispositifs de représentation des intérêts économiques. La FIAT qui avait l'habitude d'occuper tout l'espace de la représentation des intérêts économiques a abandonné son attitude monopolistique et a laissé émerger de nouvelles figures entrepreneuriales en dehors de son giron, à l'image d'Andrea Pininfarina, président de la firme de design du même nom, et président du groupe de travail sur le développement économique du premier plan stratégique³³.

L'autre effet positif du processus de planification est de nature cognitive. Le processus a en effet permis de redéfinir les représentations dominantes sur la ville, sa société et son économie qui prévalaient jusqu'alors parmi les acteurs locaux. Les élites turinoises avaient coutume, en effet, de considérer leur ville avant tout comme une ville fordiste, une *one company town*. Une ville au sein de laquelle une firme dominante agissait en « principal », organisant des agents périphériques sous-traitants en fonction de ses propres intérêts et de manière très hiérarchique. Une ville dans laquelle l'esprit d'initiative et l'innovation étaient choses rares du fait du maintien d'un grand nombre

³³. Il convient toutefois de préciser que Pininfarina a été pendant longtemps un sous-traitant du groupe FIAT. FIAT n'a pas disparu de la scène locale mais cette dernière s'est élargie à de nouveaux acteurs économiques, et notamment des entreprises de sous-traitance ayant développé une renommée internationale et ayant pu ainsi se défaire d'une trop forte dépendance vis-à-vis de la FIAT.

d'acteurs dans une position d'exécutant, se conformant aux ordres du « principal ». Une ville dans laquelle s'affranchir de l'organisation hiérarchique imposée par la FIAT pour gagner en autonomie et en capacité d'innover n'était pas une stratégie valorisée. Si ces représentations correspondaient à une réalité dans les années 1960 et 1970, des changements substantiels sont intervenus par la suite et le processus de planification stratégique a eu le mérite de diffuser des représentations alternatives des fonctionnements sociaux et économiques de la ville. En effet, *Torino Internazionale* a permis de familiariser les acteurs économiques et sociaux à une nouvelle vision de ces fonctionnements, nourrie notamment par les travaux universitaires. L'économie turinoise n'a jamais été aussi centrée sur la FIAT que l'imagerie commune tendait à en accréditer l'idée. Les sous-traitants ont pu très tôt gagner une certaine autonomie en vendant leurs services et produits à d'autres entreprises, y compris en dehors de l'Italie. Le processus d'élaboration du plan a aussi permis de découvrir l'importance et le niveau d'excellence atteints par certains clusters productifs et de valoriser certaines ressources cachées de la ville propres à la positionner favorablement dans la compétition entre villes européennes (les atouts culturels et environnementaux notamment).

Enfin, *Torino Internazionale* a permis à l'institution municipale de retrouver un rôle dans la gouvernance urbaine. On l'a dit, l'institution municipale n'a jamais eu un rôle central dans l'orientation du développement économique et physique de la ville et dans la régulation des conflits entre intérêts du capital et du travail. La municipalité Castellani se fixa donc comme objectif de remettre l'institution municipale au centre des processus et dispositifs de gouvernance de la ville. Il s'agissait pour le maire et son équipe de réaffirmer les prérogatives du pouvoir politique dans des secteurs clé comme le développement économique et le contrôle du développement urbain en mettant en

place des scènes locales de discussion, de négociation et d'élaboration d'un projet de ville. Toutefois, afin d'éviter les stratégies d'*exit* des acteurs, économiques en particulier, tout fut fait pour accréditer l'idée que le plan stratégique n'était pas le plan de la municipalité mais bien le plan de la ville, de la société turinoise mobilisée dans son ensemble. L'euphémisation des régulations politiques était considérée comme un facteur crucial de succès du plan, une condition essentielle pour fidéliser les acteurs économiques et sociaux au processus³⁴.

Cette stratégie de constitution d'une coalition au travers de la construction et du partage de nouvelles représentations de la ville a eu des résultats appréciables. L'attribution à Turin de l'organisation des Jeux Olympiques d'Hiver a été obtenue grâce au climat favorable à la coopération mis en place par la municipalité Castellani, notamment au travers du plan stratégique. Beaucoup de chantiers d'infrastructures, dont la mise en route était sans cesse reculée depuis des années, ont pu enfin démarrer. De nouvelles politiques urbaines ont vu le jour, comme les politiques de régénération des quartiers en difficulté, les politiques d'attraction des investissements étrangers ou encore les politiques de promotion du tourisme³⁵.

³⁴. C. Rossignolo and F. Procacci, «New urban leaders and community involvement: the Italian case studies», in *Leadership and Participation in cities: searching for innovation in western democracies*, P. Getimis, H. Heinelt et D. Sweeting (dir.) (London, Routledge, 2005).

³⁵. N. Borrelli et M. Santangelo, «Turin. Where Territorial Governance and Politics of Scale become Keystones for the City Development Strategy», communication présentée

3.2.2. Planification stratégique et intégration métropolitaine

Il apparaît ainsi clairement que *Torino Internazionale* a eu des effets positifs sur le degré d'intégration du système d'acteurs urbains. Le processus de planification a renforcé les liens entre acteurs publics et privés. Il a créé des routines de coopération et une vision partagée de la ville, de ses fonctionnements économiques et sociaux et des défis que lui pose son environnement. Mais quels ont été les effets du plan en termes de coopération intercommunale et d'intégration métropolitaine ? La mise sur pied de nouveaux dispositifs de gouvernance à l'échelle métropolitaine était une des orientations stratégiques du plan. Des progrès significatifs ont-ils été réalisés dans ce domaine ?

Un peu plus d'une vingtaine de communes de l'agglomération turinoise ont signé la première version de *Torino Internazionale*. Ces communes ont aussi intégré l'association créée pour « monitorer » la mise en œuvre du plan, *Associazione Torino Internazionale*. Dans cette association, les maires de ces communes siègent au côté de représentants des syndicats, des instances de représentation du patronat, et d'autres institutions. Une Conférence Métropolitaine a également été créée en 2000 conformément à ce que le plan avait prévu. Cette arène informelle regroupe la ville de Turin, la Province de Turin et 37 communes des première et deuxième couronnes de la ville. Des problèmes communs aux différentes autorités locales ont été discutés au sein de cette conférence tels que les transports urbains ou encore la gestion des risques naturels et technologiques. En 2002, un staff permanent constitué de personnels

à *City Futures. An International Conference on Globalism and Urban Change* (Chicago, Juillet 2004).

administratifs de la ville de Turin, de la Province et l'organisation chargée d'accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de *Torino Internazionale*, a été mis en place afin de préparer les travaux de la Conférence. De nouveaux groupes de travail associant élus et techniciens ont été mis en place pour traiter d'enjeux tels que l'accessibilité à Turin, le TGV et la coordination des politiques municipales en matière d'urbanisme et de santé.

Toutefois, aucun pas décisif n'a été fait en direction d'une plus grande intégration métropolitaine et les travaux de la Conférence Métropolitaine ont été mis « entre parenthèses » en 2003. Aucun progrès n'a pu être fait, notamment, dans le domaine de la fourniture de services urbains. La forte implication de la présidente centre-gauche de la Province, Mercedes Bresso, elle aussi universitaire au Politecnico, dans la création de la Conférence Métropolitaine, a pu faire penser, un moment, que l'évolution vers la Cité Métropolitaine prévue par la loi 142/1990 était possible. Mme Bresso était aussi au début des années 2000, présidente de Metrex, une association européenne créée en 1996 avec le soutien de la Commission Européenne et réunissant des représentants d'institutions couvrant des aires métropolitaines partageant la volonté de développer les pratiques de planification territoriale à l'échelle métropolitaine. Toutefois, la dynamique créée par la création de la Conférence Métropolitaine ne s'est pas avérée suffisante. Les maires réunis étaient prêts à se rencontrer pour échanger leurs visions des enjeux métropolitains mais se sont montrés beaucoup plus réticents lorsqu'il s'est agi de mettre en commun des ressources pour développer des politiques communes.

Par ailleurs, un nouveau paysage politique et institutionnel a émergé à partir de 2004-05 et l'impact potentiel que ce nouveau paysage aura sur la question de la coopération métropolitaine reste encore peu clair. Le nouveau président de la Province de Turin est un représentant d'un parti de centre-gauche issu de l'aile gauche de l'ancienne Démocratie chrétienne. Il a la réputation d'être un politique beaucoup plus prudent et beaucoup moins enclin à bousculer les intérêts des municipalités que Mercedes Bresso sa précédesseure pouvait l'être. Cette même Mercedes Bresso est devenue présidente de la région Piémont en avril 2005 en battant la majorité régionale de centre-droit en place jusqu'alors. Elle a introduit à la Région un style d'action publique beaucoup plus volontariste et entend faire de l'instrument régional de planification un outil d'encouragement à la coopération intercommunale.

En ce qui concerne le nouveau maire de Turin, Sergio Chiamparino, membre du parti des Démocrates de Gauche (ex PCI) qui a succédé en 2001 à Valentino Castellani que la loi empêchait de briguer un troisième mandat de suite, force est de constater qu'il a donné à la politique municipale une impulsion assez différente de celle de son prédécesseur. Au début de son mandat, le nouveau maire a montré peu d'enthousiasme pour le plan stratégique et la Conférence Métropolitaine. Il a certes approuvé le principe d'élaboration d'un second plan stratégique, *Torino Internazionale 2*, mais il s'est montré plus soucieux d'étendre son pouvoir et ses compétences en tant que maire de Turin que de relancer une dynamique métropolitaine qui aurait pu le priver de certains de ses pouvoirs. Dans *Torino Internazionale 2*³⁶, l'aire métropolitaine est conçue non pas

³⁶. Associazione Torino Internazionale, *Piano Strategico dell'area metropolitana di Torino. Direzioni e obiettivi* (Torino, Torino Internazionale, 2006).

comme un nouveau niveau institutionnel mais comme une entité vouée à favoriser des coopérations ponctuelles, sur des projets, entre des communes reconnaissant des intérêts communs. Ces projets pourront être portés par des commissions *ad hoc* réunissant les responsables politiques et administratifs des communes concernées.

Les luttes institutionnelles qui ont émaillé et émaillent encore les tractations autour de la question de la création d'une institution métropolitaine sont révélatrices des limites de l'approche incrémentale de la coopération métropolitaine qu'a privilégié le processus de planification stratégique. Dans d'autres cas, notamment dans les villes françaises³⁷, nous avons pu observer que la planification stratégique ou la prospective urbaine étaient des étapes cruciales pour préparer sur le plan cognitif les acteurs, les socialiser à la (nécessaire) construction de nouvelles échelles institutionnelles métropolitaines. C'est ce qu'ont fait les élites turinoises avec *Torino Internazionale*, en pensant que la mise en évidence d'un destin commun conduirait, dans un second temps, les acteurs politiques impliqués sur la voie de la coopération institutionnalisée. La mise en place d'institution métropolitaine ou de coopération intercommunale, selon eux, ne pouvait être que l'aboutissement et non pas l'instrument du processus de rapprochement entre les communes. Commencer par poser la question institutionnelle risquait de dilapider le capital de confiance et de disposition à coopérer accumulé entre les acteurs pendant le processus de planification stratégique.

Mais aujourd'hui, cette stratégie de contournement de la question institutionnelle semble avoir atteint ses limites. La coopération métropolitaine est restée limitée à la

³⁷. G. Pinson, «Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e 'cul-de-sac' democratico», in *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*.

pratique prospective qui, elle-même, risque de tourner à la discussion mondaine si rien de concret ne se passe sur le plan institutionnel. En réalité, en voulant à tout prix contourner la question institutionnelle, les élus de l'agglomération turinoise ont privé la dynamique métropolitaine de deux atouts majeurs : la création de position de pouvoir politique et institutionnel, d'une part, et le développement de politiques distributives et redistributives, d'autre part. Comme Kübler l'indique dans ce volume, en mobilisant le travail de Hesse et Sharpe³⁸, dans le style « Français » (littéralement « *Franco style* ») de démocratie locale –style auquel on rattache généralement le cas italien–, la création d'une communauté politique et d'une identité politique est pour une large partie le résultat de la création par les leaders politiques de discours, de signes et d'institutions qui ont une vertu performative, qui font exister cette institution dans les représentations et les pratiques des élus et des citoyens. En empruntant les expressions de March et Olsen³⁹ ou encore de Jean Leca⁴⁰, on pourrait dire que, dans le cas italien comme dans le cas français, la construction d'une communauté politique relève le plus souvent davantage d'un processus intégratif et institutionnel, dans lequel les acteurs et

³⁸. Joachim Jens Hesse et Laurence J. Sharpe, «Conclusions», in *Local government and urban affairs in an international perspective*, Jens Joachim Hesse (dir.) (Baden-Baden, Nomos, 1991: 603-621).

³⁹. J.G. March et J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics* (New York, The Free Press, 1990).

⁴⁰. J. Leca, «La 'gouvernance' de la France sous la Cinquième République: une perspective de sociologie comparative», in *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, F. D'Arcy et L. Rouban (Paris, Presses de Sciences-Po, 1996).

institutions politiques jouent un rôle de type thaumaturgique et éducatif, que d'un processus agrégatif et échangiste dans lequel la communauté développerait spontanément une identité commune et créerait spontanément en conséquence des institutions à son image. Dans l'univers *Franco*, il faut un leadership politique pour générer un sens de la communauté et d'un destin commun et pour créer un espace de coopération sociale et politique. Toutefois, pour participer à cette entreprise de création d'une communauté politique, les leaders politiques doivent être motivés par l'existence de ressources de légitimation à capter, par les perspectives de gain en termes de visibilité et de capacité à agir qu'une institution peut fournir. Les processus d'institutionnalisation sont activés lorsque de nouvelles positions de pouvoir et d'influence sont créées et sont intégrées dans les stratégies d'affirmation et les entreprises politiques des acteurs politiques. L'institutionnalisation étant entendue ici, à la fois comme le processus par lequel un espace politique s'impose comme échelle au niveau de laquelle les acteurs politiques élaborent des stratégies et par rapport à laquelle ils orientent leur action en fonction des opportunités que leur offrent cette échelle et comme le processus par lequel une capacité politique d'action se construit à cette même échelle. Donc, clairement, en repoussant l'idée de créer une institution métropolitaine dotée de compétence et de ressources pour l'action, les élites turinoises se privent de cette dynamique d'institutionnalisation.

Une autre ressource dont les acteurs turinois se privent en refusant la voie institutionnelle est le développement de politiques distributives et redistributives. La création d'une nouvelle institution change généralement la manière dont les ressources publiques sont distribuées et donc modifie la structuration des intérêts politiques. Pour le cas de la France, nous avons écrit ailleurs que le fait que la loi Chevènement de 1999

ait créé d'importantes incitations financières (transferts de l'Etat augmentés, création d'un taux de taxe professionnelle unique) pour la coopération intercommunale n'était pas l'unique facteur permettant d'expliquer le renforcement rapide des pouvoirs d'agglomération dans les dernières années. L'exemple italien nous amène à nuancer ce point. Dans certains cas, en effet, ces incitations financières furent cruciales pour changer la structure des intérêts en présence et pour amener certaines communes à accepter leur intégration dans une structure intercommunale. Dans le cas turinois, si la Région Piémont était amenée à créer ce genre d'incitations positives pour la création de cités métropolitaines ou de toute autre forme d'institution de coopération, cela pourrait changer la manière dont les élus locaux se représentent l'intérêt de leur commune.

4. Conclusion

Ce que montre l'exemple de Turin, c'est que si les approches stratégiques et incrémentales, telles qu'expérimentées au travers de *Torino Internazionale*, sont essentielles pour surmonter des situations locales marquées par la défiance entre groupes sociaux et institutions, par la multiplicité des luttes institutionnelles, elles ne sont pas suffisantes. Si la voie institutionnelle a pu parfois mener à des impasses, parce que la création d'institutions métropolitaines n'était pas accompagnée d'efforts pour générer les conditions d'un alignement cognitif préalable entre acteurs, elle peut s'avérer fructueuse pour débloquer des situations où les intérêts des différentes institutions en présence sont cristallisés dans des positions de refus. La voie institutionnelle et la voie stratégique et incrémentale doivent donc être considérées comme complémentaires.

Toutefois, il ne faut pas mésestimer les mérites de l'approche stratégique privilégiée à Turin au travers de *Torino Internazionale*, même si les résultats en termes d'institutionnalisation d'une forme de gouvernement à l'échelle métropolitaine sont plus que modestes. Il faut d'abord rappeler que l'Italie connaît actuellement un phénomène de montée en puissance –et donc de concurrence- des trois niveaux de gouvernement local et régional (communes, provinces, régions), ce qui rend d'autant plus difficile l'émergence d'un quatrième palier. De plus, l'analyse comparée des deux phases de planification stratégique montre que c'est une démarche très progressive qui a été privilégiée à Turin et qu'il n'est donc pas exclu qu'elle ne débouche pas à terme sur la création d'institutions métropolitaines. La première version de *Torino Internazionale* visait à faire évoluer les représentations de la ville dominées par le sentiment de crise et à construire une vision commune de son développement futur. La deuxième version consistait à décliner les perspectives de développement définies dans la première (une ville du savoir, une capitale européenne, etc.) dans des politiques plus précises et à préfigurer des outils opérationnels et institutionnels. Il n'est pas interdit de penser que la troisième version donnera une impulsion décisive à l'organisation politique de la métropole turinoise.